

المجلس الدستوري في لبنان / د. محمد المجذوب. — في Revue . — (1997) N° 5
: juridique de l'USEK. ص ١٧-٢٧ .

ملاحظات في أسفل الصفحات.

لبنان — المجلس الدستوري II. الدساتير — لبنان I.

PER L1311 / FD56580P

المجلس الدستوري في لبنان*

بقلم

محمد المجذوب

نائب رئيس المجلس الدستوري

أثار المجلس الدستوري في لبنان موجة عارمة من التهليل والأمل، واعتُبر حدثاً ديمقراطياً ومنعطفاً دستورياً في مسار الحياة النيابية، وخطوة مهمة على طريق ترسيخ دولة القانون والمؤسسات، ووسيلة فعّالة لضمان الحقوق والحريّات والمبادئ الديمقراطية.

والحديث عن مجلسنا الدستوري طويل ومتشعب وقد يكون مملاً إذا ما أفضنا في شرح الجوانب الإدارية والتنظيمية فيه. ولهذا فإننا سنكتفي بإلقاء نظرة سريعة على بعض المسائل المهمة المتصلة بنشأته ومهمته ونشاطه.

أولاً: كيف نشأ المجلس الدستوري في لبنان؟

إن الفترة الفاصلة بين إقرار الإنشاء والقدرة على مباشرة العمل طويلة نسبياً وتتسم بالرغبة في عدم التسرع والحرص على إرضاء اتجاهات مختلفة. ويمكننا تلخيص هذه المسيرة على الشكل التالي:

(*) محاضرة أُلقيت في افتتاح العام الجامعي في كلية الحقوق في جامعة الروح القدس-الكسليك في ١٤ تشرين الأول ١٩٩٦.

١- في ٢٢/١٠/١٩٨٩، أقرّ اللقاء النيابي في الطائف «وثيقة الوفاق الوطني» التي نصّت على إنشاء مجلس دستوري يتولى مهمة الرقابة على دستورية القوانين، وتفسير الدستور والفصل في الطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسية والنيابية.

٢- في ٥/١١/١٩٨٩، صدّق مجلس النواب الملتئم في القليعات على الوثيقة.

٣- في ٢١/٩/١٩٩٠، صدر القانون الدستوري الذي عدّل المادة ١٩/ من الدستور ونصّ على إنشاء مجلس دستوري لا يتولى تفسير الدستور، بل المراقبة الدستورية وبتّ الطعون فقط.

٤- في نيسان ١٩٩١، شكّل وزير العدل لجنة برئاسته لوضع مشروع قانون المجلس الدستوري.

٥- في تموز ١٩٩١، أنهت اللجنة أعمالها ورفعت المشروع الى مجلس الوزراء، فبقي في الأدرج حتى نهاية السنة.

٦- في كانون الأول ١٩٩١، دعا رئيس مجلس النواب لجنة من النواب الحقوقيين ومن بعض الاختصاصيين الى جلسة لدراسة المشروع، فعقدت اجتماعاً يتيماً واحداً.

٧- في بداية أيار ١٩٩٢، استقالت حكومة وتألّفت حكومة جديدة أجرت الانتخابات النيابية واستقالت، فحلّت محلها في أواخر تشرين الأول ١٩٩٢ حكومة أخرى استردّت المشروع من مجلس النواب وعهدت الى وزير العدل تشكيل لجنة جديدة لإعادة النظر فيه. ووضعت اللجنة مشروعاً أدخل مجلس الوزراء تعديلات كثيرة عليه وأحاله، في ربيع العام ١٩٩٣، الى مجلس النواب.

٨- في اللجان النيابية والهيئة العامة لمجلس النواب، تعرّض المشروع لتعديلات وملاحظات.

٩- في ١٤/٧/١٩٩٣، صدر قانون إنشاء المجلس الدستوري الذي حمل الرقم ٢٥٠، ونُشر في الجريدة الرسمية في اليوم التالي.

١٠- في ٢٣/١٢/١٩٩٣، تمّ في مجلس النواب، بالأكثرية المطلقة، انتخاب خمسة من أعضاء المجلس الدستوري العشرة، وتمّ في مجلس الوزراء، بأكثرية الثلثين،

اختيار الخمسة الباقين.

١١- في نيسان ١٩٩٤، صدرت مراسيم الاختيار فأدّى الأعضاء القسم أمام رئيس الجمهورية، باستثناء أكبرهم سنّاً الذي اعتذر بسبب المرض. وبما أن أكبر الأعضاء سنّاً هو الذي يدعو الأعضاء الى انتخاب رئيس المجلس ونائيه، فقد تأخر موعد هذا الانتخاب الى ٣٠ تموز ١٩٩٤. وابتداءً من هذا التاريخ أصبح المجلس مكتملاً وقائماً بشكل رسمي وقادراً على ممارسة أعماله.

وبما أن المجلس الدستوري يحتاج الى نظام داخلي يتضمّن القواعد والأصول التي يخضع لها سير العمل لديه فقد عهدت اليه المادة ١٧/ من قانون إنشائه بإعداد هذا النظام، واشترطت اقتراحه بموافقة مجلس الوزراء وصدوره عن مجلس النواب بموجب قانون.

وأعدّ المجلس نظامه الداخلي ورفعته الى الجهات المختصة التي أدخلت عليه بعض التعديلات وأصدرته بقانون، رقم ٥١٦، في ٦/٦/١٩٩٦، ونُشر في الجريدة الرسمية في ١٣ منه.

ثانياً: ما هي أهم الأسباب او المبررات التي دعت الى إنشاء مجلس دستوري في لبنان؟
يمكننا حصرها في ثلاثة أمور مهمة:

الأمر الأول: هو الحاجة الى توفير المزيد من الضمانات لحماية الحقوق والحريات التي ينصّ عليها الدستور. صحيح ان هذه الحقوق والحريات كانت موجودة في الدستور القديم ولم يطرأ عليها أي تغيير في الدستور الجديد، إلّا أن وجودها لم يُحلّ دون الإخلال بها بواسطة بعض القوانين. ولهذا ظهرت الحاجة الى إدخال نصّ على الدستور يفرض إنشاء هيئة تراقب دستورية القوانين وتحمي الحقوق والحريات من كلّ عبث أو إهمال أو انحراف.

والأمر الثاني: هو تحصين نظامنا البرلماني والديمقراطي بضمانات دستورية على غرار الأنظمة العصرية المتطورة، والسعي لإقامة دولة القانون في لبنان. فالدستور اللبناني القديم لم يتضمّن أيّ نصّ يتعلّق بالمجلس الدستوري أو بالرقابة الدستورية. وكان القانون

ممارسة الرقابة الدستورية على أعمال السلطة التشريعية، فإن فئة من الفقهاء شككت في دستورية تلك النصوص لأن المنع كان يجب أن يصدر عن الدستور وليس عن السلطة التشريعية التي سنته لمصلحتها.

والأمر الثالث: الذي شجّع على قيام المجلس الدستوري هو الحرص على مواكبة التيارات والمستجدات الدستورية في العالم. والرقابة الدستورية هي من هذه المستجدات في القرن العشرين. فكل دولة عصرية تملك دستوراً أو مجموعة من القوانين يخضع لها الحكّام والمواطنون. وبما أن الدستور هو الوثيقة الأسمى في الدولة فإن جميع التشريعات التي تصدرها يجب أن تخضع له وتستمد قواعدها من أصوله ومبادئه.

ومن فكرة سيادة الدستور وتفوّقه استنبط الفقه الدستوري مبدأ سمو الدستور. وهذا المبدأ يعني أن الدستور يعلو على القوانين العادية في الدولة، فإذا ما تعارضت هذه القوانين، في نصوصها أو روحها أو أهدافها، مع الدستور كانت الغلبة للدستور. ومن هذا المبدأ انطلقت نظرية الرقابة على دستورية القوانين.

والتمييز بين الدستور والقوانين يستمدّ وجوده من مبدأ عام هو مبدأ تدرّج التشريعات، أو تسلسل القواعد القانونية. والنظام القانوني الذي يُنكر هذا التدرّج يُلغي، حكماً، فكرة الرقابة على دستورية القوانين، ويضع الدستور والتشريعات العادية في منزلة واحدة.

وفكرة الرقابة الدستورية ظهرت في الغرب منذ قرنين وأخذت بها غالبية الدساتير الحديثة في العالم، بعد الحرب العالمية الثانية. وهي تعني أن جميع الأعمال الصادرة عن السلطة التشريعية قابلة للرقابة والإبطال إذا ما تبين أن هذه التشريعات المطعون فيها تنطوي على انتهاك أو تحريف أو مخالفة لأحكام الدستور.

والرقابة لا تتناول، عادةً، إلاّ أعمال السلطة التشريعية. والسبب يعود إلى أنّ هذه الأعمال، بخلاف أعمال السلطة التنفيذية، لا تخضع لسلطة القضاء.

ثالثاً: ما هي الملامح العامة للمجلس الدستوري في لبنان؟

يمكننا إيجازها بالنقاط التالية:

١- المجلس مكوّن من عشرة أعضاء يختارون من بين القضاة والمحامين والأساتذة في كلّية الحقوق الذين أمضوا في المهنة مدة لا تقل عن عشرين عاماً.

٢- مدة ولاية الأعضاء ست سنوات غير قابلة للتجديد، غير أن ولاية نصف أعضاء أوّل هيئة للمجلس تنتهي بعد ثلاث سنوات. ويجري اختيار الخمسة بالقرعة.

٣- لا يجوز الجمع بين عضوية المجلس الدستوري والوزارة أو النيابة أو أية هيئة رسمية أو خاصة، مهما تكن.

٤- لا تُعقد جلسات المجلس إلاّ بحضور ثمانية من أعضائه على الأقل، ولا تُتخذ قراراته إلاّ بأكثرية سبعة على الأقل.

٥- تتمتع قراراته بقوة القضية المحكمة. وهي مُلزّمة لجميع السلطات العامة والمراجع القضائية والإداريّة. وهي مُبرّمة ولا تقبل أي طريق من طرق المراجعة العاديّة أو غير العاديّة.

٦- يقوم المجلس بمهمّتين أساسيتين: الأولى هي الرقابة على دستوريّة القوانين. وحق مراجعة المجلس محصور هنا بالرؤساء الثلاثة وب عشرة نواب على الأقل. أمّا رؤساء الطوائف فحقّهم في المراجعة محصور بالأحوال الشخصيّة وحرية الاعتقاد وممارسة الشعائر الدينيّة وحرية التعليم الديني. والمهمّة الثانية هي الفصل في النزاعات والطعون الناشئة عن الانتخابات الرئاسيّة (انتخاب رئاسة الجمهوريّة ورئاسة مجلس النواب) والانتخابات النيابيّة.

ويتولّى المجلس مهمّة الفصل في صحّة الانتخابات الرئاسيّة بطلب من ثلث أعضاء مجلس النواب على الأقل. وتُقدم المراجعة إليه خلال مهلة أربع وعشرين ساعة تلي إعلان النتائج. ويُصدر القرار في مهلة أقصاها ثلاثة أيّام.

ويتولّى المجلس مهمّة الفصل في صحّة الانتخابات النيابيّة بطلب يُقدّمه المرشّح المنافس الخاسر في الدائرة الانتخابيّة ذاتها، في مهلة أقصاها ثلاثون يوماً تلي تاريخ إعلان نتائج الانتخاب في دائرته. ويُبلغ المجلس ملفّ الاعتراض الى المطعون في صحّة نيابته،

الذي له، خلال مهلة خمسة عشر يوماً من تاريخ تبليغه، أن يُقدم ملاحظاته ودفاعه. وباستطاعة كل من الطاعن والمطعون في نيابته الاستعانة بمحام واحد. ويُكلّف رئيس المجلس الدستوري أحد أعضاء المجلس إعداد تقرير عن الطعن المقدّم. وعلى المقرّر وضع التقرير خلال مهلة شهر. وعلى المجلس إصدار قراره خلال مهلة شهر من تاريخ ورود التقرير.

ونشير هنا الى أن الدستور اللبناني، قبل تعديلاته الأخيرة، كان خالياً من أي نص يتعلّق بالطعن في الانتخابات الرئاسية، والى أن المادة /٣٠/ منه كانت تمنح النواب وحدهم، وبغالبية الثلثين، الحق في الفصل في صحة نيابتهم. وكان الطعن يُقدّم الى لجنة الطعون النيابية التي كانت تضع تقريراً بنتيجة أعمالها وتحيله الى مجلس النواب الذي يبتّ الأمر. ولم يسجّل التاريخ النيابي في لبنان إبطال انتخاب نائب واحد، مع أنه أُتيح للجنة الطعون، في بعض الحالات النادرة، أن توصي بقبول الطعن وإبطال انتخاب بعض الفائزين من النواب.

رابعاً: ما هي طريقة الرقابة الدستورية التي اختارها لبنان؟

الهيئة التي تتولّى عملية الرقابة الدستورية قد تكون هيئة سياسية، أو هيئة قضائية، أو هيئة ذات هيئة طبيعية مختلطة. غير أن غالبية الأنظمة الحديثة التي تبنت مبدأ الرقابة الدستورية تفضّل الاعتماد على الهيئة القضائية المكوّنة من حقوقيين. وهذا هو الأسلوب الذي اعتمده لبنان.

وكانت الولايات المتحدة قد سبقت الجميع الى اعتماده عندما تبنت اجتهاد المحكمة العليا وأقرّت باختصاصها في إجراء الرقابة الدستورية على القوانين. وقلّدت سويسرا الولايات المتحدة في هذا المضمار، فكان دستورها للعام ١٨٧٤ أول دستور اوروبي (إذا استثنينا الدستورين النابليونيين للعام ١٧٩٩ والعام ١٨٥٢) يتبنّى المبدأ (وان يكن ذلك محصوراً بالقوانين الصادرة عن الكانتونات، دون الدولة الفدرالية).

وحاولت بعض المحاكم الفرنسية، في عهد الجمهورية الثالثة (١٨٧٥ - ١٩٤٦) التشبه، من حيث الاجتهاد، بالمحكمة العليا الأميركية، فاصطدم بمعارضة البرلمان ومحكمة التمييز ومجلس الدولة. ولكن الجمهورية الرابعة استطاعت تذليل الصعوبات وإدخال مبدأ

الرقابة الى دستورها. وتبوءاً المبدأ مكانة مرموقة في دستور الجمهورية الخامسة الحالية. ومن المؤكد أن لبنان قد تأثر بالتجربة الفرنسية الناجحة وسارع، بعد توقف الممارك الدامية فيه، الى تعديل دستوره والنص على إنشاء المجلس الدستوري.

وتعتبر الرقابة الدستورية التي تتولاها هيئة سياسية رقابة وقائية، أي سابقة على إصدار القانون تُباشّر خلال الفترة الفاصلة بين سن القانون وإصداره. وهذا الأسلوب مُتبّع في فرنسا. ولكن غالبية الدول، ومنها لبنان، تعتمد أسلوب الرقابة القضائية. ولهذا الأسلوب ثلاثة طرق:

١- الرقابة عن طريق الدعوى الأصلية (Contrôle par voie d'action)

وتسمّى أيضاً: رقابة الإلغاء. وهي رقابة لاحقة على إصدار القانون أو هي وسيلة هجومية تسمح لبعض الجهات أو المراجع بالطعن في هذا القانون مباشرة (أي بصورة مستقلة عن أي نزاع)، عن طريق الدعوى الأصلية، أمام مرجع قضائي خاص يحدده الدستور، والمطالبة بإلغاء القانون لمخالفته أحكام الدستور. وإذا حكم هذا المرجع القضائي بالالغاء أو البطلان كان لحكمه حجية مطلقة تجاه كافة *Erga Omnes*.

وبعض الدساتير يجعل الرقابة الدستورية من اختصاص المحكمة العليا في النظام القضائي المطبق في الدولة (محكمة التمييز، مثلاً)، فمارس هذه المحكمة مهمة الرقابة الدستورية عن طريق الدعوى الأصلية، الى جانب اختصاصاتها القضائية الأخرى. أما البعض الآخر من الدساتير فيجعل الرقابة الدستورية من اختصاص محكمة دستورية خاصة. وقد فضل لبنان الأخذ بهذا الأسلوب عندما قرّر إنشاء المجلس الدستوري.

٢- الرقابة عن طريق الدفع بعدم الدستورية (Contrôle par voie d'exception)

وتسمّى أيضاً: رقابة الامتناع. وهي على عكس رقابة الإلغاء، وسيلة دفاعية تفترض وجود دعوى أمام القضاء (على اختلاف أنواعه ودرجاته) يُراد فيها تطبيق قانون معيّن، فيدفع صاحب الشأن بعدم دستورية هذا القانون ويطلب بعدم تطبيقه في الدعوى.

وهنا يكون اختصاص القضاء، من حيث الرقابة الدستورية، مسألة عارضة تتمّ

بمناسبة دعوى معروضة عليه. فإذا تبين للمحكمة أن القانون مخالف للدستور امتنعت عن تطبيقه. ويكون لحكم المحكمة، في هذه الحالة، حجية نسبية تقتصر على النزاع المطروح أمامها. وهذا يعني أن القانون المدفوع بعدم دستوريته يبقى نافذاً في الحالات الأخرى إلى أن تقوم السلطة التشريعية بإلغائه أو تعديله، وإن امتناع المحكمة عن تطبيقه لا يُقيد غيرها من المحاكم، ولا يقيدوها هي في أحكامها اللاحقة.

٣- الرقابة عن طريق الدفع المقترن بدعوى عدم الدستورية

وهي طريقة الجمع أو المزج بين وسيلة الدعوى الأصلية ووسيلة الدفع بعدم الدستورية. وهي تفترض وجود دعوى يُراد فيها تطبيق قانون معين، فيدفع أحد الخصوم بعدم دستورية هذا القانون. وفي هذه الحالة لا تفصل المحكمة في صحة الدفع، بل تُوجّل النظر في الدعوى وتُحيل الطعن في دستورية القانون إلى المحكمة الدستورية التي يكون لحكمها حجية مطلقة تجاه الكافة. وهذا الأسلوب متبع في مصر. والمحكمة التي يُثار فيها الدفع بعدم دستورية قانون ما تمنح صاحب الشأن مهلة لا تتجاوز الثلاثة أشهر لمراجعة المحكمة الدستورية العليا، فإذا لم يفعل اعتبر الدفع كأنه لم يكن.

خامساً: ما هو أبرز نشاط المجلس الدستوري حتى الآن؟

لقد صدر عن المجلس حتى اليوم سبعة قرارات، من بينها قرار بتعليق مفعول أحد القوانين المطعون فيها، وقرار بتكليف عضوين من أعضائه التثبت من تاريخ نشر أحد ملاحق الجريدة الرسمية، وقرار بدعوة وزارة الداخلية إلى التقيّد بنص المادة ٢٨/ من القانون ٩٣/٢٥٠ (وجوب تزويد المجلس الدستوري بجميع المحاضر والمستندات والمعلومات المتوفرة لديها، والمتعلقة بالعملية الانتخابية الأخيرة).

ومن اطلعنا على هذه القرارات نستطيع التعرّف إلى أهمية الدور الدستوري الذي قام به المجلس خلال هذه الفترة القصيرة من حياته، وإلى أهمية المبادئ والقيم الدستورية التي دافع عنها. وبالإمكان إجمال أبرز السمات التي دفعت هذه القرارات بالنقاط التالية:

١- في شباط ١٩٩٥، تقدّم اثنا عشر نائباً بمراجعة أمام المجلس، غير أن ثلاثة منهم حاولوا لاحقاً التراجع عن الطعن. ورفض المجلس قبول التراجع مبزراً ذلك بأن

أصحاب الحق في المراجعة أمامه يقومون، عندما يطالبون بإبطال أحد القوانين، بممارسة حق دستوري ممنوح لهم بصفتهم العامة، وبأن ليس لهذه المراجعة طبيعة الخصومة الشخصية، وبأن المدعاة الناشئة عن تكليف دستوري غير قابلة للرجوع عنها بعد تسجيلها القانوني لدى المجلس الدستوري.

٢- قرر المجلس، عندما أبطل قانوناً متعلقاً بتعديل بعض أحكام قانون تنظيم القضاء الشرعي، انه يُستفاد من المادة /٢٠/ من الدستور ان ثمة ضمانات يجب حفظها للقضاة والمتقاضين من أجل تأمين متطلبات استقلال القضاء وصون حقوق الدفاع، وان الانتقاص من هذه الضمانات يؤدي الى مخالفة المادة الدستورية التي نصت صراحة على وجوب توافرها، وان القانون موضوع هذه المراجعة قد أعطى رئيس مجلس الوزراء منفرداً حق نقل رئيس المحكمة الشرعية الجعفرية العليا من مركزه او وضعه بالتصرف، دون موافقة مجلس القضاء الشرعي الأعلى، خلافاً لأحكام الدستور، وان القانون المذكور ينتقص من استقلال القضاء ويخالف المادة /٢٠/ من الدستور والمبادئ العامة الدستورية.

٣- قرر المجلس، عندما ألغى فقرة من مادة قانونية لإحلالها بحق الدفاع، ان النظام الدستوري المقرر للسلطة القضائية والمشار اليه في البند (٥) من مقدمة الدستور يتكامل مع نص المادة /٢٠/ من الدستور التي تدعو المشرع الى سن التشريع الذي يحفظ بموجبه للقضاة والمتقاضين الضمانات اللازمة. وقد رسم المجلس هنا الحدود التي لا يجوز لأية سلطة تجاوزها تحقيقاً لاستقلال القضاء، وكرس حق الدفاع لكل مواطن، ومنح مقدمة الدستور قيمة قانونية موازية لقيمة النصوص الدستورية.

٤- قرر المجلس، عندما ردّ المراجعة المتعلقة بقانون الموازنة العامة للعام ١٩٩٦ بسبب انصرام مهلة الخمسة عشر يوماً المحددة، قانوناً، لقبوها، ان هذه المهلة هي من الانتظام العام، وان اللجنة التي كلفها التثبت من تاريخ صدور الملحق الخاص من الجريدة الرسمية الذي يحمل تاريخ ١٥/٢/١٩٩٦، قد تبين ان الملحق قد سلّم لمندوب المجلس النيابي بتاريخ ٢٦/٢/١٩٩٦. واعتبر المجلس ان هذا التاريخ هو المنطلق لسريان مهلة المراجعة القانونية. وكان من نتيجة هذا

القرار ان التزمت إدارة الجريدة الرسمية إعطاء الملاحق تواريخ اليوم الذي تصدر فيه.

٥- قرّر المجلس، عندما أبطل معظم مواد القانون المتعلّق بتعديل أحكام قانون الانتخاب:

- ان مجلس النواب يبقى، عند وضع قانون الانتخاب، مقيداً بأحكام الدستور والمبادئ العامة الدستورية.

- وان مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون هو مبدأ مقررّ بصورة واضحة وصريحة في أحكام الدستور، كما في مقدّمته التي تُعتبر جزءاً منه.

- وان القانون يجب أن يكون واحداً لجميع المواطنين من خلال المساواة في التمثيل والتصويت وتقسيم الدوائر الانتخابية.

- وان قانون الانتخاب المطعون فيه الذي اعتمد معايير مختلفة في تقسيم هذه الدوائر، وأوجد تفاوتاً في ما بينها، وميّز في المعاملة بين المواطنين في الحقوق والفرائض، قد جاء مخالفاً لمبدأ المساواة.

- وانه لا يجوز للمشرّع أن يجعل من حالة مؤقتة واستثنائية، ليس لها طابع الديمومة، قاعدة عامة، او أن يبني عليها قاعدة ثابتة دائمة تُخلّ بمبدأ المساواة أمام القانون بصورة دائمة.

- وان حرمان الموظّف المستقيل من أجل الترشيح للانتخاب من حق العودة الى وظيفته، ولو توافرت فيه شروط التعيين للوظيفة، أمر مخالف لأحكام الدستور.

- وان القانون الذي ينطوي على تمديد إضافي لولاية مجلس النواب يُخلّ بالقاعدة العامة والعرف البرلماني ولا يُبرّره الاستثناء الوارد فيه.